CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **428/1997** (ECLI:IT:COST:1997:428)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **01/07/1997**; Decisione del **16/12/1997**
Deposito del **23/12/1997**; Pubblicazione in G. U. **31/12/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23651 23652**
Atti decisi:

N. 428

SENTENZA 16-23 DICEMBRE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 20 dicembre 1995, depositato in cancelleria il 3 gennaio 1996, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 1113 del 13 marzo 1995 ed alla conseguente convenzione con la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano per attività di consulenza e supporto tecnico amministrativo, stipulata il 2 maggio 1995, iscritto al n. 1 del registro conflitti 1996;

Visto l'atto di costituzione della provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 1 luglio 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato dello Stato Gaudenzio Pierantozzi per il ricorrente e l'avvocato Sergio Panunzio per la provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 20 dicembre 1995 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proposto conflitto di attribuzioni nei confronti della provincia autonoma di Bolzano, chiedendo l'annullamento della deliberazione della Giunta provinciale n. 1113 del 13 marzo 1995 e della convenzione che ad essa ha dato esecuzione, stipulata il 2 maggio 1995, con la quale è stato conferito alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano l'incarico di fornire, con un servizio dislocato a Bruxelles, attività di consulenza e di supporto tecnico-amministrativo presso gli organismi comunitari.

Il ricorrente ritiene che gli atti impugnati, in mancanza del preventivo assenso del Governo, eludano i necessari controlli (previsti dall'art. 2, comma 1, lettera b), del d.P.R. 31 marzo 1994), e comunque violino la competenza statale in materia di politica estera, con riferimento all'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ed agli artt. 3 e 4 del d.P.R. 31 marzo 1994 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome).

Ad avviso del ricorrente, nonostante si cerchi di collocare l'iniziativa nel quadro dei rapporti delle Regioni con la Comunità europea, previsti dall'art. 4 del d.P.R. 31 marzo 1994, la finalità della convenzione, quale risulta dalla premessa della deliberazione che l'autorizza, sarebbe quella di stabilire un fronte comune, rispetto agli organi comunitari, formato dalle province autonome di Trento e Bolzano e dal Land Tirolo della Repubblica austriaca, con rapporti reciproci non compresi tra le attività che le regioni possono legittimamente espletare in ambito internazionale. L'intento di costituire una sede comune per una stretta e continua collaborazione e per una comune linea politica tra le due Province autonome ed il Land Tirolo, si evincerebbe dal reiterato riferimento, nella premessa della deliberazione, a questo rapporto tra le tre amministrazioni.

La provincia di Bolzano non si sarebbe attenuta all'obbligo di dare tempestiva e completa comunicazione al Governo dell'iniziativa che intendeva intraprendere, obbligo che discende dal principio di leale cooperazione tra Stato e regioni. La preventiva comunicazione, richiesta dall'art. 2, comma 2, del d.P.R. 31 marzo 1994, sarebbe diretta a consentire la verifica della conformità delle iniziative regionali agli indirizzi politici generali dello Stato e della loro riconducibilità nell'ambito della competenza regionale.

L'elusione del controllo governativo non riguarderebbe soltanto l'approvazione e la stipula della convenzione, ma diverrebbe permanente ed istituzionalizzata, mediante un rapporto di collaborazione continuativa con un ente estero, diretto alla concertazione di un'azione comune da intraprendere, attraverso una struttura unitaria, direttamente nei confronti della Comunità europea. Sarebbe così sottratta al Governo la possibilità di verificare la conformità delle singole iniziative, tra amministrazioni provinciali e Land Tirolo, rispetto agli indirizzi di politica generale ed agli interessi nazionali, con i quali l'azione delle Province in ambito internazionale potrebbe finire per confliggere.

2. - La provincia autonoma di Bolzano ha depositato, il 22 gennaio 1996, atto di costituzione in giudizio, eccependo l'inammissibilità del ricorso, perché proposto tardivamente, dovendosi ritenere che il Governo già conoscesse gli atti impugnati quando dispose, il 17 ottobre 1995, che nessuna autorità statale partecipasse alla inaugurazione dell'ufficio di

rappresentanza della provincia a Bruxelles. Il ricorso sarebbe inammissibile anche perché non indicherebbe le norme costituzionali violate, non potendo essere considerate norme integrative o attuative di disposizioni costituzionali gli artt. 2 e 4 del d.P.R. 31 marzo 1994, non opponibili alle Province autonome.

Nel merito la provincia sottolinea che la deliberazione impugnata riguarda un accordo con la Camera di commercio di Bolzano che non disciplina né prefigura una collaborazione politica con la Provincia di Trento e con il Land Tirolo. La presenza nella stessa sede di rappresentanti delle Camere di commercio di Trento e di Innsbruck potrebbe solo favorire una possibile collaborazione tra gli enti interessati.

In ogni caso l'attività della provincia rientrerebbe nei rapporti con le istituzioni comunitarie, previsti dall'art. 60 della legge 22 febbraio 1994, n. 146 e dall'art. 4, comma 1, lettera d), del d.P.R. 31 marzo 1994; rapporti che non richiedono preventive intese o comunicazioni al Governo.

La provincia richiama anche il riconoscimento del ruolo delle Regioni nell'ordinamento comunitario e nel processo di integrazione europea, per sottolineare che la loro attività in tale ambito non può essere assimilata a quella condotta nei riguardi di enti stranieri o all'estero.

In una successiva memoria la provincia di Bolzano ha dedotto, quale ulteriore eccezione di improcedibilità, il mancato deposito della deliberazione del Consiglio dei Ministri di sollevare il conflitto.

3. - Con ordinanza emanata a seguito dell'udienza del 15 ottobre 1996, è stata disposta l'acquisizione degli atti impugnati e dell'estratto del verbale della riunione del 13 dicembre 1995, nella quale, come affermato nel ricorso, il Consiglio dei Ministri ha adottato la deliberazione di sollevare il conflitto.

L'adempimento istruttorio è stato tempestivamente eseguito.

4. - In prossimità della successiva udienza, la provincia di Bolzano ha depositato una memoria per ribadire le argomentazioni svolte e per dedurre, quale ulteriore eccezione di inammissibilità, il mancato deposito del provvedimento impugnato, entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, ritenendo applicabile l'art. 15 del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (r.d. 17 agosto 1907, n. 642), alle cui disposizioni rinvia l'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione, proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della provincia autonoma di Bolzano, investe la deliberazione della Giunta provinciale n. 1113 del 13 marzo 1995 - che ha ad oggetto la stipulazione di un contratto di cooperazione con la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano - ed il contratto stesso, stipulato il 2 maggio 1995. In base a questi atti la Provincia ha acquisito l'attività di consulenza e di supporto tecnico-amministrativo del servizio della Camera di commercio dislocato a Bruxelles, diretta in particolare a mantenere i necessari contatti con gli uffici, gli organismi e le istituzioni comunitarie nelle materie di competenza provinciale.

Gli atti impugnati si collocano espressamente, come enunciano le premesse della deliberazione, nel quadro delle iniziative sollecitate dai Consigli provinciali di Trento e Bolzano

e del Land Tirolo "per garantire una più efficace partecipazione dei tre Lander" - così testualmente denominati - "alla politica comunitaria e per sottolineare i loro obiettivi comuni nel settore sociale, economico e culturale", essendosi "i tre Governi regionali (...) impegnati di favorire ogni valida iniziativa intesa ad un'adeguata presenza a Bruxelles per seguire meglio e più da vicino la questione comunitaria". La sede comune a Bruxelles avrebbe dovuto consentire alle tre istituzioni interessate di seguire in stretta collaborazione tra di loro, e di altre rappresentanze economiche europee, lo sviluppo della politica comunitaria, in particolare del mercato unico, dell'unione monetaria, delle reti transeuropee, della politica del lavoro, come pure di attingere a tutte le informazioni necessarie per partecipare ai programmi comunitari ed alle iniziative cofinanziate dalla Comunità. Su questa base si sarebbe potuto dare luogo all'apertura di una "finestra economica" dei tre enti. Ciò avrebbe consentito di "perseguire in modo più razionale ed efficace un'attiva partecipazione al processo di unificazione europea", fornendo lo sviluppo delle proprie risorse ed "una sempre più stretta ed aperta collaborazione delle tre regioni interessate, tra di loro e con altre regioni europee".

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha denunciato la violazione delle competenze statali in materia di politica estera, giacché con la deliberazione e la relativa convenzione la provincia non si limiterebbe ad intrattenere rapporti con la Comunità europea, ma tenderebbe piuttosto a stabilire un continuo rapporto di collaborazione per una comune linea politica tra province autonome, di Trento e Bolzano, con il Land Tirolo, eludendo i controlli statali, non essendovi stata una preventiva comunicazione al Governo, necessaria, in base al principio di leale cooperazione, per consentire di verificare la conformità dell'iniziativa agli indirizzi di politica generale e di politica estera dello Stato.

2. - La costituzione in giudizio della provincia autonoma di Bolzano, con l'atto depositato il 22 gennaio 1996, è avvenuta oltre il termine di venti giorni dalla notifica del ricorso (20 dicembre 1995), previsto dall'art. 27, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte (16 marzo 1956), e deve essere pertanto dichiarata inammissibile (sentenza n. 179 del 1987; ordinanza 14 novembre 1956).

3. - Il ricorso, ritualmente deliberato dal Consiglio dei Ministri e tempestivamente proposto rispetto alla piena conoscenza degli atti impugnati, che non risultano essere stati comunicati o posti in precedenza nella disponibilità del Governo, è fondato.

La deliberazione della giunta provinciale di Bolzano n. 1113 del 1995 e la successiva convenzione stipulata con la Camera di commercio non si limitano a prevedere l'utilizzazione di un servizio, dislocato a Bruxelles, che consenta alla provincia di mantenere rapporti con la Comunità europea in materie di competenza provinciale. Questi atti sono, anzi, esplicitamente diretti ad una stretta collaborazione permanente delle province autonome di Bolzano e di Trento e del Land Tirolo, nella prospettiva di dar luogo all'apertura di una comune ed unitaria "finestra economica". Ciò vale non solo ad istituire uffici di collegamento presso le sedi della Comunità ed a predisporre la partecipazione a programmi comunitari che coinvolgano più regioni o a sviluppare la cooperazione transfrontaliera, ma prefigura piuttosto, come chiaramente si evince dalle premesse della deliberazione impugnata, una comune ed unitaria azione regionale transnazionale rispetto alla politica comunitaria. Finalità, questa, resa anche palese dall'invito "all'inaugurazione ufficiale della rappresentanza della regione europea Tirolo-Alto Adige-Trentino", sottoscritto dal presidente della provincia di Bolzano unitamente a quelli della provincia di Trento e del Land Tirolo, invito che aveva determinato il Governo ad escludere che autorità statali vi partecipassero.

Quelli posti in essere dalla provincia di Bolzano sono, dunque, atti i quali possono attingere alla sfera della politica estera che, per il suo carattere unitario, rimane attribuita alla competenza dello Stato (sentenze n. 179 del 1987, n. 564 del 1988, n. 739 del 1988, n. 472 del 1992 e n. 425 del 1995). In quanto atti suscettibili di apprezzamento da parte degli organi centrali dello Stato, cui spetta appunto la competenza a determinare ed attuare gli indirizzi di

politica estera, ai quali non si sottraggono le regioni e le province dotate di speciale autonomia, il Governo avrebbe dovuto essere posto tempestivamente in condizione di poter eventualmente esprimere le proprie valutazioni, e di ricevere, quindi, le informazioni che, secondo il principio di leale cooperazione, sono necessarie o richieste (sentenze n. 343 del 1996 e n. 204 del 1993) e che, nel caso in esame, sono del tutto mancate. Ciò non pone in discussione lo sviluppo, nel contesto degli ordinamenti in Europa e nell'ambito delle stesse istituzioni comunitarie, del ruolo delle comunità regionali e locali (sentenza n. 20 del 1997); ruolo che già la Costituzione afferma, stabilendo il principio dell'autonomia (art. 5 Cost.), e che viene anche riconosciuto in ambito sovranazionale, quale "uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico" (così il Preambolo della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, la cui ratifica ed esecuzione è stata disposta con legge 30 dicembre 1989, n. 439).

Il ricorso è, dunque, fondato e gli atti impugnati, posti in essere dalla provincia di Bolzano, devono essere annullati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta alla Provincia autonoma di Bolzano adottare, senza averne dato previa comunicazione al Governo, la deliberazione n. 1113 del 13 marzo 1995 che ha ad oggetto la stipulazione di un contratto di cooperazione tra la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano e la Provincia autonoma di Bolzano, e sottoscrivere, il 2 maggio 1995, la convenzione che ad essa ha dato esecuzione; annulla, di conseguenza, tali atti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.